

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (orgs.). 2003. *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.

## O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO REVISITADO

Jussara Reis Prá

O livro *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, organizado por Leonardo Avritzer e Zander Navarro, é fruto de um esforço coletivo voltado a examinar, comparativamente, as experiências de funcionamento do orçamento participativo (OP) em diversos municípios brasileiros e no estado do Rio Grande do Sul. O pano de fundo das análises desenvolvidas nos nove artigos que integram o livro em tela é a cidade de Porto Alegre, local em que o OP foi implantado pela primeira vez, como experiência de participação popular, em 1989, durante administração do Partido dos Trabalhadores (PT). Concomitantemente, o OP de Porto Alegre é apontado como fonte de inspiração para outros municípios brasileiros e mesmo para cidades da Europa e da América Latina, que adotam modelos semelhantes ao porto-alegrense. O fio condutor que perpassa os argumentos desenvolvidos nos textos apresentados é sintetizado no prefácio de Boaventura de Souza Santos, quando confere ao orçamento participativo o caráter de inovação institucional, inspirada na idéia de democracia participativa e que busca várias formas de articulação entre as democracias participativa e representativa.

A obra engloba reflexões teóricas e estudos de caso e estrutura-se em três partes. Em todas as apreciações, autores e autoras buscam analisar um conjunto de novas e variadas modalidades do orçamento participativo, com o intuito de ir além do debate acadêmico contemporâneo em que, conforme Avritzer, essa experiência aparece como fruto da conexão entre os seguintes elementos: “um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo” (p.19).

O exame da relação entre teoria democrática e orçamento participativo, assim como das variações nos modelos de OP e dos resultados gerados pela adoção desse tipo de modalidade de participação popular, são o móvel da reflexão que tem lugar na primeira parte do livro. A experiência do OP em Porto Alegre e em seu entorno (região metropolitana) é alvo de três artigos que integram a segunda parte do livro. Finalmente, a extensão do orçamento participativo, considerado seu funcionamento em pequenos municípios rurais, no âmbito do estado do Rio Grande do Sul, na cidade de Chapecó (interior de Santa Catarina) e na cidade do Recife (Pernambuco), é objeto de estudo dos quatro artigos que compreendem a terceira parte da obra.

Os dois artigos da primeira parte elaboram uma reflexão teórica sobre o OP e examinam aspectos relativos ao seu funcionamento, visando a estabelecer algumas das linhas gerais que norteiam os estudos subseqüentes. O primeiro deles, intitulado “O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”, de Leonardo Avritzer, parte de uma breve descrição sobre o alcance do OP em termos geográficos, registrando a sua expansão para uma centena de cidades brasileiras e, em menor quantidade, para localidades européias e latino-americanas. Ao lado disso, o autor adverte que embora muitas delas reivindiquem para si a similaridade com o experimento porto-alegrense, no caso gaúcho, no decorrer de mais de uma década de experiência, seu desenvolvimento demandou várias adaptações que resultaram em uma complexa “engenharia de participação”. Sendo assim, mesmo realçando a sua importância para fortalecer a democracia local, frisa que promover a sua expansão ou repeti-lo em outros ambientes não é tarefa simples de realizar. Para efeitos dos estudos constantes no livro, propõe a definição do OP como uma forma de “rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa” (p.14), com base em quatro elementos: 1) cessão de soberania por quem detém o poder representativo local; 2) reintrodução de elementos de participação local (assembléias regionais, conselhos etc.), combinando-se aí métodos de democracia participativa; 3) auto-regulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos pelos participantes do OP e 4) reversão das prioridades de recursos públicos locais em prol das populações mais carentes.

Antes de passar à análise dos outros estudos reunidos no livro, é pertinente fazer mais uma menção ao texto de Avritzer, já que ele inscreve-se como introdutório aos trabalhos subseqüentes. A referência diz respeito

ao que o autor destaca como as quatro categorias que se mostram necessárias à existência do OP: 1) a vontade política do partido que detém o poder; 2) a densidade associativa que corresponde ao grau de coesão e de organização da sociedade ou comunidade; 3) os elementos do desenho institucional e 4) a capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta. Com base nessas categorias, assim como nas principais análises teóricas feitas acerca do OP na experiência de Porto Alegre e seu papel para a mudança dos elementos estruturais da política brasileira, são propostas para a análise questões como: será que o conjunto de situações favoráveis (sociais, históricas e políticas) que contribuem para o bom funcionamento do OP em Porto Alegre é condição necessária para sua adoção em cidades com outras características? Ou, como observa Boaventura de Souza Santos (p. 9): “Qual a influência da escala (cidade grande, média, pequena; cidade/estado) para que o OP torne-se experiência exitosa? [...] Como se determina e avalia a qualidade, a quantidade e a autonomia dos processos de participação e de deliberação? Em que condições deve ocorrer a intervenção partidária para que não haja perda de autonomia do movimento comunitário nem clientelismo?”

Ainda no primeiro segmento, o artigo de Brian Wampler sobre “Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados” propõe-se a buscar resposta e explicação para as diferenças nos resultados do OP. Com essa intenção, parte dos seguintes questionamentos teóricos: como se deve conceituar esse mecanismo? Que critérios utilizar para avaliar os resultados obtidos pelo OP? Como explicar as variações nos seus resultados? Após um breve exame do que denomina “base analítica” para o entendimento das principais variáveis que levam ao sucesso ou fracasso dessas experiências, o autor conclui que “os orçamentos participativos podem ser conceituados como um processo que produz transformação social, como uma instituição democrática e como uma instituição inovadora de elaboração de políticas públicas” (p. 66). Acrescenta a isso que, dadas as múltiplas facetas apresentadas por instituições dessa natureza, as agendas de pesquisa devem incluir outros indicadores, além dos tradicionais, para que se possa identificar o impacto causado pelo OP. A partir do exame de temas relacionados à racionalização administrativa, à justiça redistributiva, à capacidade de investimento, ao papel da sociedade civil no processo participativo e resgatando experiências empíricas de funcionamento do OP, o autor assevera que, se determinado programa apresentar fraco desempenho, sem contar com o apoio da administração local e de organizações da sociedade civil, não é de estranhar se ele não conseguir recuperar-se.

Na segunda parte do livro, em “O ‘orçamento participativo’ de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico”, Zander Navarro tece algumas críticas a estudos que analisam esse mecanismo participativo, ao elencar elementos que norteiam os debates sobre esfera pública e democracia deliberativa e ao questionar os limites da experiência do OP na capital do estado gaúcho. Como atestado por Avritzer, referindo-se à obra em tela, a avaliação de Navarro “está em tensão com as análises de Marquetti e Marcelo Silva, ainda que trate de uma questão semelhante, qual seja, a da qualidade dos processos de participação e de deliberação analisados sob o ponto de vista dos atores que compõem o processo participativo” (p.27). A preocupação manifesta por Navarro é de que um considerável conjunto de pesquisas, em período próximo passado, tendendo mais à idealização e ao otimismo sobre o OP, não permitiu revelar “as contradições e impasses possíveis do processo em desenvolvimento”. Todavia, o funcionamento cada vez mais automatizado desse mecanismo e o maior conhecimento a seu respeito propiciaram, na opinião do autor, que se começasse a apontar as falhas e os limites de seu funcionamento. Tendo em vista esse impasse, sugere que “os diferentes estudos contidos nesta coleção oferecem abundantes elementos analíticos de correção de rota (bem como, por certo, de afirmação de muitos dos componentes do processo, cuja implementação vem sendo bem sucedida)” (p.123). Ressalva, no entanto, que “há um requisito crucial e decisivo para começar a romper com os limites mais gerais que prendem o OP a uma dimensão bem menor do que sua imagem pública” (*idem*).

Na seqüência da exposição, o texto sobre “Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre”, de Adalmir Marquetti, busca identificar, pela evidência empírica, o sucesso obtido pelo experimento em Porto Alegre, destacando o fato de seu funcionamento ter-se orientado a partir do desenvolvimento das capacidades distributiva e administrativa na implantação das deliberações do OP. Para tal, avalia a correlação existente entre o efeito distributivo do OP e a capacidade do Município em aumentar seu investimento em serviços públicos, utilizando como exemplo o aumento na oferta de serviços como os de coleta de lixo, número de pontos de iluminação pública e a quantidade, em metros, de asfalto empregado para manutenção ou construção de novas vias. A partir da análise realizada o autor corrobora os resultados obtidos em outros estudos que chamam a atenção para o caráter redistributivo do OP em Porto Alegre, por beneficiar regiões mais pobres da cidade com maiores de investimentos (*per capita* entre 1992 e 2000) e com um número maior de obras por milhares de habitantes (1989 e 2000).

A investigação de Marcelo Kunrath Silva, sobre “A expansão do orçamento participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados”, tem por objetivo analisar os fatores que condicionam a implantação de processos de participação direta da população na discussão do orçamento público. Partindo da experiência do OP de Porto Alegre, que considera exitosa, discute a disseminação desse modelo para outros governos municipais e estaduais. Fundamenta a análise empiricamente, propondo um estudo comparativo entre o caso de Porto Alegre e o dos municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão (região da grande Porto Alegre). Toma por base o ano de 1989, para a capital gaúcha, e para as outras localidades o ano de 1997, momento de implantação do OP nesses municípios. Comparando a realidade do mecanismo participativo em cada um dos locais em tela, o autor conclui que a diversidade dessas experiências varia em decorrência de configurações próprias, como fruto de articulações sociais, econômicas, políticas e culturais. Isso implica dizer, segundo o autor, que a simples transposição de um formato de orçamento como o de Porto Alegre para outros municípios não garante o êxito do empreendimento. Na verdade, diz ele, “como demonstra a análise aqui desenvolvida, as *receitas* só se mostraram viáveis na medida em que adaptaram aos *materiais, ferramentas e mão-de-obra* localmente disponíveis, os quais imprimiram determinadas características próprias aos processos de OP que, em determinados aspectos, os diferenciam significativamente daquilo que era estabelecido no *modelo inicial*” (p. 184).

O terceiro conjunto de textos – quatro no total – principia com o artigo “O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiências”, de Ana Cláudia Chaves Teixeira. Nesse estudo a autora examina como a experiência do OP tem-se disseminado em todo o país, em especial nas regiões Sul e Sudeste, e enumera algumas das dificuldades enfrentadas para o funcionamento em municípios com menores índices populacionais. Para tanto, avalia dados de pesquisa nacional sobre orçamentos participativos, comparando-os com os dos municípios de Icapuí (CE), Medianeira e Serranópolis do Iguaçu (PR). Nas palavras da autora, por meio da análise “foi possível perceber o quanto a organização da sociedade, a vontade política dos governantes e os recursos disponíveis de forma articulada têm impactos sobre as dinâmicas do OP” (p. 214). Em vista disso, uma das conclusões a que chega é a de que dentre as “características mais marcantes a diferenciar pequenos municípios dos grandes, onde o OP foi constituído pela primeira vez, parece ser a menor distância entre governantes e governados” (*idem*). Ressalta, porém, que, se em municípios menores há mais facilidade de estabelecer a relação entre sociedade e Estado, também aí “é preciso observar como o clientelismo e especialmente o personalismo são repostos quando da implementação do OP” (*idem*).

Cláudia Feres Farias avalia, no segundo texto da última parte do livro, o curto período de funcionamento do OP no estado do Rio Grande do Sul, em artigo intitulado: “Do conflito jurídico ao consenso: uma versão da implementação do OP-RS”. Conforme a autora, a implantação do OP no estado foi marcada por uma série de conflitos entre o governo estadual, de um lado, e parlamentares, prefeitos e setores organizados da sociedade, de outro, o que acabaria pondo em xeque a própria legitimidade dessa modalidade de participação. A falta de preocupação em alterar o desenho institucional do OP e de contar, no âmbito estadual, apenas com o apoio de atores associados de organizações comunitárias, sindicatos, clubes de mães e alguns movimentos sociais, são apontados no estudo dentre os motivos que contribuíram para impedir o pleno desenvolvimento da experiência do OP estadual. Mesmo assim, observa ela, “o esforço de reproduzir no contexto da política estadual um arranjo participativo bem-sucedido no nível municipal desencadeou um processo de aperfeiçoamento do *jogo democrático* com possíveis efeitos de justiça distributiva que devem ser avaliados em trabalhos futuros” (p. 245).

A terceira investigação, de Oscar José Rover, sobre “O orçamento participativo de Chapecó e sua dimensão rural”, apresenta um conjunto de elementos para demonstrar a dinâmica de funcionamento do OP de Chapecó (SC), visando a aprofundar o debate acerca da dimensão rural dessa dinâmica. O autor começa o estudo tecendo alguns comentários a respeito da história da região de modo a qualificar o contexto sócio-econômico em que se insere a pesquisa, destacando a luta dos trabalhadores do Município. A partir daí examina a forma como se estrutura o OP em Chapecó, desde a primeira fase de sua implantação, em 1997, com vistas a identificar as possibilidades, as inovações e os limites que podem resultar da implantação dessa experiência de participação popular na construção orçamentária. Adverte que, quando se trata de considerar a participação como peça fundamental para ampliar os “processos democráticos, especialmente em espaços locais”, são muitas as respostas que se tem de encontrar no que compete à *factibilidade* dos processos participativos. Ao mesmo tempo, considera que se ainda se verificam inadequações no desenho institucional do OP na região, incluindo dificuldades na articulação das dinâmicas de representação ou, ainda, enfrentamentos com práticas políticas tradicionais, também é digno de nota que a implantação do OP, em Chapecó, foi capaz de dinamizar a troca de

experiências, de desenvolver a criatividade local e de permitir o debate de idéias – enfim, de abrir novos espaços de participação e de ação cidadã.

Finalmente, o texto de Tarcísio da Silva, sob o título “Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife”, traz ao debate um experimento específico de participação popular, que difere dos demais estudos de caso apresentados, por várias razões: de uma parte, por situar-se em uma das regiões do país (Nordeste) que registra a menor a presença de mecanismos dessa natureza; de outra parte, por situar-se em um local com forte tradição de associativismo comunitário, sem que isso se tenha revertido em um tipo de organização social capaz de garantir a presença efetiva de setores mais amplos da população na gestão da coisa pública. O caso do Recife, como mostra Tarcísio da Silva, também expressa outras especificidades, dentre elas a predominância do poder público no processo de deliberação e tomada de decisões e a falta de autonomia política dos segmentos sociais – marca da administração municipal que propiciou a implantação do OP (1993-1996) e da que a sucedeu (1997-2000). Para o autor, as mudanças introduzidas pela atual administração na metodologia e no modelo do OP do Recife, baseadas no programa de Porto Alegre, são promissoras, em particular porque buscam ampliar o espaço de participação da população na política local. Nesse sentido, o autor mostra-se otimista em relação ao andamento desse processo, não obstante considere prematura qualquer análise que pretenda, hoje, dimensionar os resultados da implantação do novo modelo de OP no Recife.

Como pode ser visto, o livro *A inovação democrática no Brasil* apresenta uma variedade de estudos e constitui-se em esforço singular no tratamento de um tema ao mesmo tempo inovador e polêmico. Por esse prisma, as distintas investigações desenvolvidas ao longo deste livro, ao problematizarem o fenômeno do orçamento participativo, são um convite para o(a) leitor(a) que se interessa pelo debate sobre formas alternativas de participação política e de democracia.

Jussara Reis Prá (jpra@orion.ufrgs.br) é Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e Professora do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).